

Frumvarp þetta, sem samið er í dómsmálaráðuneytinu, kveður á um breytingar á lögum um útlendinga, nr. 80/2016. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga var lagt fram á 149. löggjafarþingi (þskj. 1334, 838. mál) en ekki var mælt fyrir því. Frumvarpið var endurflutt á 150. löggjafarþingi (þskj. 1228, 171. mál) með nokkrum viðbótum en það frumvarp náði ekki fram að ganga. Frumvarpið var endurflutt þriðja sinni á 151. löggjafarþingi (þskj. 1029, 602. mál) með enn frekari viðbótum, m.a. í ljósi þeirrar þróunar sem hafði átt sér stað í málaflokknum frá því frumvarpið var samið upphaflega og í kjölfar Covid-19 heimsfaraldursins. Fól það frumvarp m.a. í sér breytingar á tilteknum ákvæðum laganna varðandi alþjóðlega vernd, brottvísanir, dvalarleyfi og kærunefnd útlendingamála. Í samráði við páverandi félags- og barnamálaráðherra voru jafnframt lagðar til breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, varðandi útgáfu tímabundinna atvinnuleyfa vegna sérstakra ástæðna. Frumvarpið náði ekki heldur fram að ganga og er nú endurflutt að nýju en í breyttri mynd þar sem það nær nú eingöngu til breytinga á ákvæðum laga um útlendinga varðandi alþjóðlega vernd. Auk þess er lögð til breyting [á lögreglulögum, nr. 90/1996](#), sem felur í sér að verkefni stoðdeildar ríkislögreglustjóra verði lögbundin, enda gegnir stoðdeild mikilvægu hlutverki við framkvæmd ákvarðana Útlendingastofnunar. Þá eru, í samráði við félags- og vinnumarkaðsráðherra, að nýju lagðar til breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, varðandi útgáfu tímabundinna atvinnuleyfa vegna sérstakra ástæðna. Loks hefur ráðherra samhliða frumvarpi þessu lagt tillögu fyrir forseta Alþingis þess efnis að umboðsmanni Alþingis verði falið eftirlit með framkvæmd lögreglu á brottvísunum og frávísunum.

Í aðdraganda framlagningar frumvarpsins á 149. löggjafarþingi voru drög að frumvarpinu kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-51/2019) og almenningi gefinn kostur á að senda inn athugasemdir og ábendingar. Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála, ríkislögreglustjóra, Rauða krossinum á Íslandi, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, félagsmálaráðuneytinu og Barnaverndarstofu var tilkynnt þetta sérstaklega. Þá var vakin athygli á yfirstandandi samráði um frumvarpið á reglulegum samráðsfundum dómsmálaráðuneytisins, Útlendingastofnunar, kærunefndar útlendingamála, stoðdeildar ríkislögreglustjóra, lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjórans á Suðurnesjum og Rauða kross Íslands. Auk framangreinds voru frumvörpin sem voru endurflutt á 150. og 151. löggjafarþingi einnig kynnt á fyrrnefndum reglulegum samráðsfundum sem og fyrir þverpólitískri þingmannanefnd um málefni útlendinga og innflytjenda.

Við framlagningu hvers frumvarps hefur borist fjöldi umsagna til ráðuneytisins og allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá ýmsum stofnunum, félagasamtökum og einkaaðilum, svo sem Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála, félagsmálaráðuneytinu, ríkislögreglustjóra, Persónuvernd, Rauða krossinum á Íslandi, Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, UNICEF á Íslandi, UN Women á Íslandi, Landssamtökunum Þroskahjálp, Alpýðusambandi Íslands, Barnaheillum, Íslandsdeild Amnesty International, Kvenréttindafélagi Íslands, Fjölmenningarsetri og lögmannsstofunum Rétti – Aðalsteinssyni & Partners ehf. og Norðdahl & Valdimarssyni ehf. Við hverja framlagningu hafa frumvörpin tekið efnislegum breytingum í ljósi þróunar málaflokksins á hverju ári sem og þeirra umsagna sem bárust.

Frumvarpið er nú endurflutt að nýju á 152. löggjafarþingi en í breyttri mynd þar sem það nær nú eingöngu til breytinga á ákvæðum laga um útlendinga varðandi alþjóðlega vernd. Þá er, líkt og fram hefur komið, jafnframt lögð til breyting [á lögreglulögum, nr. 90/1996](#), og lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002. Við samningu frumvarpsins var haft samráð við Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála, ríkislögreglustjóra og félags- og vinnumarkaðsráðuneytið. Þá var frumvarpið kynnt fyrir starfsfólki félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins og þingmönnum stjórnarflokka þriggja, þ.e. Sjálfstæðisflokksins, Framsóknarflokksins og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs. Í ljósi þess að frumvarpið hefur tekið talsverðum breytingum frá fyrri framlagningum var talið rétt að kynna frumvarpið á ný í samráðsgátt stjórnvalda og var almenningi gefinn kostur á að senda inn athugasemdir og ábendingar. Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála, ríkislögreglustjóra, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjóranum á Suðurnesjum,

félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu, Rauða krossinum á Íslandi, Vinnumálastofnun, sambandi íslenskra sveitarfélaga, Persónuvernd, Barna- og fjölskyldustofu, umboðsmanni barna, Mannréttindaskrifstofu Íslands og UNICEF á Íslandi var tilkynnt þetta sérstaklega. Umsagnir bárust m.a. frá kærunefnd útlendingamála, Rauða krossinum á Íslandi, Alþýðusambandi Íslands, UNICEF á Íslandi, Landssamtökunum Þroskahjálp, Kvenréttindafélagi Íslands, Íslandsdeild Amnesty International, No Borders Iceland, Solaris – hjálparsamtökum fyrir hælisleitendur og flóttafólk á Íslandi, lögmannstofunni Claudia & Partners, Læknafélagi Íslands, Félagi læknanema, Kennarasambandi Íslands, Barnaheillum – Save the Children á Íslandi, Persónuvernd og ýmsum einstaklingum. Útlendingastofnun taldi ekki ástæðu til að skila inn sérstakri umsögn enda var frumvarpið unnið að miklu leyti í samstarfi við stofnunina. Allar umsagnir eru birtar og aðgengilegar í samráðsgátt stjórnvalda.

Við úrvinnslu umsagna að loknu samráði voru gerðar nokkrar efnislegar breytingar á frumvarpinu auk þess sem leitast hefur verið við að veita frekari skýringar þar sem umsagnaraðilar töldu ákvæði og/eða athugasemdir við þau óskýr. Á meðal breytinga má í fyrsta lagi nefna að umfjöllun um jafnréttismat var bætt við í 6. kafla greinargerðar. Í öðru lagi var 2. gr. frumvarpsins breytt þannig að sjálfkrafa kæra í umræddum málum teljist ekki niður fallin berist greinargerð ekki innan tilgreinds frests. Þá var bætt við frekari skýringum við ákvæðið.

Í þriðja lagi var 5. gr. frumvarpsins breytt á þá leið að auk barna, foreldra og umsjónarmanna þeirra og barnshafandi kvenna verður ekki heimilt að fella niður réttindi skv. 33. gr. laganna hjá öðrum heimilismönnum barna sem teljast til ættingja þeirra, alvarlega veikum einstaklingum og fötluðum einstaklingum með langvarandi stuðningsþarfir. Þessir einstaklingar njóta því áfram fullrar þjónustu þar til þeir fara af landi brott. Af þessu leiðir einnig að makar barnshafandi kvenna njóta áfram réttar samkvæmt ákvæðinu. Þessar undanþágur eiga þó ekki við í þeim tilvikum þegar útlendingur er ríkisborgari EES- eða EFTA-ríkis eða kemur frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsóknin hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus, sbr. gildandi 8. mgr. 33. gr. laganna og 3. málsl. a-liðar 5. gr. frumvarpsins. Þá var því bætt við að kæra á ákvörðun skv. b-lið 5. gr. frumvarpsins fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunarinnar. Var það annars vegar gert með hliðsjón af þeirri meginreglu að útlendingur skuli fara af landi brott innan 30 daga frá því ákvörðun verður endanleg á stjórnarsýslustigi og hins vegar til að verja getu móttökukerfis umsækjenda um alþjóðlega vernd til að veita þeim sem bíða niðurstöðu stjórnvalda í máli þeirra fullnægjandi þjónustu.

Í fjórða lagi var 6. gr. frumvarpsins breytt þannig að sú málsmeðferð sem kveðið er á um í ákvæðinu nái ekki til umsækjenda sem dregið hafa til baka fyrri umsókn sína um alþjóðlega vernd. Þá var orðalaginu um hvenær skuli fallast á endurtekna umsókn breytt úr „verulega auknar líkur“ í „sýnilega auknar líkur“. Enn fremur var skýrt hvert beina skuli endurtekinni umsókn hafi umsækjandi farið af landi brott samkvæmt fyrirmælum fyrri ákvörðunar en komið aftur til landsins og hvenær formaður eða varaformaður kærunefndar útlendingamála hafa heimild til að úrskurða einir í málum samkvæmt greininni.

Í fimmta lagi var 7. gr. frumvarpsins breytt á þá leið að fallið er frá breytingu á inngangsmálslið 1. mgr. 36. gr. laganna. Þá hefur hugtakið virk alþjóðleg vernd í skilningi 36. gr. laganna verið nánar skilgreint og reglan um fyrsta griðland betur útfærð. Enn fremur var fallið frá þrengri túlkun á sérstökum tengslum í skilningi 2. mgr. 36. gr. laganna. Loks var frekari skýringum bætt við ákvæðið.

Í sjötta lagi var 8. gr. frumvarpsins breytt þannig að 5. mgr. 37. gr. laganna taki betra mið af hagsmunum barna sem sækja um alþjóðlega vernd. Þá var bætt við reglugerðarheimild til að styðja við innleiðingu barnvæns hagsmunamats við meðferð umsókna barna um alþjóðlega vernd.

Í sjöunda lagi var nýjum staflið bætt við 16. gr. frumvarpsins til að bregðast við athugasemdum frá kærunefnd útlendingamála og Rauða krossinum á Íslandi um að líklega hafi mistök verið gerð við setningu gildandi 1. másl. 4. mgr. 74. gr. laganna varðandi undanþágu frá skilyrðum þess að verða veitt dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Í áttunda lagi voru upphaflegar 17.–19. gr. frumvarpsins, um heimild lögreglu til að skylda útlending til að gangast undir heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn við framkvæmd ákvörðunar um brottvísun og frávísun, færðar í ákvæði til bráðabirgða við lögin, sbr. 19. gr. frumvarpsins. Ákvæðið kveður á um tímabundna skyldu útlendings, sem lögum

samkvæmt ber að yfirgefa landið, til að gangast undir viðurkennt próf til að greina hvort hann sé sýktur af Covid-19 ef nauðsyn ber til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun. Eins og nánar er rakið í skýringum við ákvæðið er ráðstöfun þessi afmörkuð og eingöngu sett til að bregðast við tímabundnu ástandi vegna Covid-19 heimsfaraldursins.

Í níunda lagi var gildistökuákvæði frumvarpsins breytt þannig að 5. gr. þess komi ekki til framkvæmda fyrr en 30 dagar eru liðnir frá gildistöku laganna. Er það lagt til svo að stjórnvöld og viðkomandi útlendingar fái nægilegt svigrúm til að bregðast við breyttri framkvæmd hvað varðar niðurfellingu réttinda skv. 33. gr. laganna.

Aðrar athugasemdir umsagnaraðila voru ekki taldar gefa tilefni til breytinga með hliðsjón af markmiðum þeirra ákvæða sem fram koma í frumvarpinu.